

SSM Corte Cassazione – ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

Porgo il saluto di A.D.M.I.-Associazione Donne Magistrato Italiane a quante e quanti hanno voluto essere presenti a questo incontro di studio su *‘La Rappresentanza di genere nelle istituzioni. Strumenti di riequilibrio’*, un tema sul quale da sempre lavoriamo e che è stato al centro dell’attività convinta del nuovo direttivo ADMI, oramai da quasi un triennio.

A.D.M.I. è un’associazione di donne magistrato, costituita nel 1990, senza fini di lucro, che è indipendente da ogni altra organizzazione e che rifiuta ogni connotazione politica. Una associazione ‘trasversale’ rispetto a tutte le correnti associative della magistratura e che tra i suoi obiettivi ha quello di “...approfondire problemi giuridici, etici e sociali riguardanti la condizione della donna nella società” oltre che “...di promuovere la professionalità della donna giudice a garanzia dei cittadini e per il miglior funzionamento della giustizia”.

Una associazione il cui prezioso lavoro ha portato -tra le molte cose realizzate- all’istituzione del C.P.O. presso il CSM e poi di quelli CPO distrettuali, ove si dibattono i temi dell’organizzazione degli uffici e della conciliazione dei tempi del lavoro con i compiti di cura dei figli e della famiglia.

Sin dall’insediamento l’attuale giovane direttivo ha avuto particolare attenzione al tema della *‘rappresentanza di genere nelle istituzioni’* e della ricerca degli *‘strumenti di riequilibrio’*.

A tale scopo, abbiamo dapprima voluto fare un’attenta verifica del dov’eravamo venticinqueanni fa quando ADMI nacque, dove siamo giunte e verso dove andiamo o dobbiamo cercare di andare, così nel 2015 abbiamo organizzato tre incontri di studio:

- nel giugno 2015 in Cassazione ed in questa stessa aula Giallombardo e sempre assieme alla Formazione Decentrata-SSM Cassazione sulle problematiche che furono al centro del nostro primo convegno ADMI nel 1990, intitolato *‘Tra uguaglianza e differenza’*, per capirne la valenza attuale e per valutare la strada dalle giudici percorsa nella magistratura;
- nel novembre 2015 in Consiglio di Stato su *‘dove siamo arrivate’* nel confronto con i C.P.O. di tutte le magistrature, delle giudici amministrativa, di quelle contabile e per la magistratura ordinaria con la Commissione Pari Opportunità-ANM;
- nel dicembre 2015, infine, in Università Sapienza nel confronto col il mondo delle accademiche e la loro realtà, per valutare assieme il *‘lungo cammino’* compiuto dalle donne e la strada residua da percorrere. Dal primo passo verso la conquista di diritti fondamentali loro negati (le donne solo dal cinquanta anni in Italia possono divenire magistrato) sino ad oggi, diritti non ancora ottenuti fino in fondo.

Quello delle donne è infatti un cammino sempre in essere, un traguardo mai raggiunto pienamente o definitivamente.

2. Al nascere di A.D.M.I., ad inizio anni ’90, le donne magistrato che esercitavano funzioni direttive e semidirettive erano solo il 2% mentre nel 2013 (cinquanta anni dopo) solo il 17% negli incarichi direttivi e il 28% in quelli semidirettivi. Ancora oggi nel 2016 nessuna donna ha raggiunto i vertici dell’ordinamento

SSM Corte Cassazione - ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

giudiziario e ricopre il ruolo di primo presidente della Corte di Cassazione o di procuratore generale presso la Corte di Cassazione, ovvero di procuratore nazionale Antimafia.

Solo due donne sono procuratore generale di Corte di Appello e solo uno sparuto numero (otto) è presidente di Corte di Appello.

Aiuta a riflettere il facile raffronto con i nostri cugini d'oltralpe.

In Francia, l'accesso alle donne in magistratura è stato consentito nel 1946 e soli 37 anni dopo, nel 1983, si è avuta la prima magistrata ... presidente di "*Cour de Cassation*".

Le giudici in magistratura caratterizzano la giurisdizione avendo ora superato la soglia del 50% dei magistrati; alla data del 12.9.2016 erano il 51,8% della magistratura su n.9219 magistrati in servizio (n. 4502 uomini e n. 4717 donne), un dato enorme ove rapportato a quello iniziale del 1963, anno ove erano solo lo 0,14 % di n. 5.647 giudici in servizio e ove si consideri inoltre che circa il 65 % dei vincitori degli ultimi tre concorsi sono donne.

Non si è tuttavia, a nostro parere, acquisita ancora piena consapevolezza che il valore del "genere femminile" è un ricchezza in termini di capitale umano, un patrimonio, un investimento.

E non lo si è, in particolare, nell'organo di Autogoverno.

Dal 1959 ad oggi, da quando cioè il C.S.M. ha cominciato a funzionare, solo 23 donne su un totale di ben oltre n. 400 componenti (dunque circa il 5%) ha avuto la possibilità di fare parte dell'Organo di rappresentanza della magistratura.

Un numero risibile.

Le donne, inoltre, vi hanno avuto accesso solo nella consiliatura **1981-1986**, dopo 22 anni dalla sua istituzione quando, per volere della politica, due donne, Ombretta Carulli Fumagalli e Cecilia Assanti, poterono accedervi e si è dovuto attendere la consiliatura **1986/1990** per la prima consigliera togata, Elena Paciotti (la sola cui compete un ulteriore primato record: essere stata la prima -e tuttora unica- donna nominata 'presidente' dell'A.N.M.).

Nelle successive due successive non vi furono componenti donna-magistrato mentre il trend negativo sembrò essersi invertito nella consiliatura **1998/2002**, ove vi furono tre togate, tuttavia nella consiliatura successiva non vi furono donne.

In quella **2006-2010** per la prima volta, finalmente, quattro donne componenti togate cui si aggiunsero due donne non togate, un risultato non più ripetutosi.

Nella consiliatura **2010-2014**, infatti, su sedici togati vi furono solo due donne togate (e nessuna tra i laici) e il trend 'in peggioramento' è continuato nonostante il costante aumento del numero di donne in magistratura.

SSM Corte Cassazione – ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

Nelle “ultime” elezioni infatti del C.S.M. per la consiliatura **2014-2018** su sedici componenti togati è presente solo una sola donna togata Maria Rosaria Sangiorgio e due laiche Elisabetta Alberti Casellati e Paola Balducci.

Non basta.

Non può essere tralasciato che questo Consiglio Superiore della Magistratura nel **2016** ha indicato poi un'unica donna (su sei componenti) a comporre il Direttivo S.S.M.-Scuola Superiore della Magistratura, che istituzionalmente forma la magistratura, e che la situazione che è stata parzialmente sanata -dopo le (sole ed uniche) proteste di ADMI- ancora una volta dalla politica, con la nomina ministeriale di una seconda magistrata componente.

3. Quali gli strumenti di riequilibrio?

Nell'A.N.M. Associazione Nazionale Magistrati sino al febbraio 2012 non vi erano state mai più di n. 5 donne su n.36 componenti e, da sempre, una sola donna-presidente (Elena Paciotti).

Solo a seguito delle modifiche statutarie e l'introduzione delle “*quote di genere del 30%*” la situazione è cambiata e oggi 14 colleghe compongono il C.D.C. dell'A.N.M. .

L'uguaglianza ha il suo fondamento nella Costituzione, nella Convenzione dell'ONU del 1979 “*Sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*”, nella Carta di Nizza (art. 21-23), nella Comunicazione del Parlamento Europeo 21.10.2010 “*Strategia per la parità tra uomini e donne per il periodo 2010-2015*”, nella quale ultima sono ribaditi punti già affermati nella Conferenza Mondiale sulle Donne di Pechino del 1995 sulle misure di accesso alle strutture di potere, ai processi decisionali e ruoli dirigenziali (punti G1-G2).

La mancanza di una adeguata rappresentanza di genere lede i diritti di tutti, non solo quelli delle donne e che fortemente nuoce all'immagine del C.S.M. .

Occorre trovare concrete forme e modi per garantire una piena rappresentanza di genere e per valorizzare la “differenza di genere”, la ‘nostra’ differenza, quella di tutte noi giudici, più della metà della magistratura.

4. Il Paese, questa nostra Italia, in questi anni è profondamente cambiato ed è andato avanti.

La modifica dell'intero titolo V della costituzione, dapprima con la legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, poi con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha attribuito alle Regioni il compito di approvare nuovi statuti regionali in linea con le innovazioni costituzionali introdotte anche in relazione al tema in esame: “*le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive*”.

Le Regioni hanno inserito nei nuovi statuti o nelle nuove leggi elettorali, delle disposizioni volte ad assicurare la ‘parità uomo-donna’, con particolare riferimento al momento elettorale.

SSM Corte Cassazione – ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

Nel Governo dello Stato, quello precedente a guida on. Renzi ha infranto il ‘soffitto di cristallo’ con la nomina in pari numero di ministri e ministre, e nell’attuale a guida on. Gentiloni le donne ministro tuttavia sono solo un terzo (5 su 18 ministri, di cui 2 “senza portafoglio”), un passo indietro rispetto al precedente.

5. Come sanare nella magistratura la situazione di persistente disuguaglianza?

E’ necessario introdurre anche nell’Organo di Autogoverno “*quote di risultato*”, una scelta temporanea ma necessaria, non più procrastinabile.

I positivi effetti delle quote -ove adottate- sono sotto gli occhi di tutti.

Emergono dall’esperienza nel C.D.C. dell’A.N.M. (quota del 30%) e del C.N.F. dell’Avvocatura (quota del 40%) ove le donne, da un numero risibile, ora sono presenti in tali percentuali.

Lo Statuto dell’Anm è stato modificato nella parte relativa alle elezioni del Comitato Direttivo e prevedere non solo che ciascuna lista di candidati deve garantire la presenza paritaria ‘di genere’, ossia il 50% della lista per ciascun genere (le “quote di lista”), ma anche che, nella distribuzione dei seggi disponibili in proporzione dei voti riportati da ciascuna lista, sia comunque garantita l’elezione di una quota pari almeno al 30% per il genere meno rappresentato (“quote di risultato”).

Soprattutto nei C.d.A. delle società quotate (quota del 30%), ove dal 2011 ad oggi si è passati da una presenza femminile del 8% a quella del 23%.

E’ la sola strada: secondo studi della Banca di Italia, altrimenti, occorreranno 70 anni per raggiungere l’effettivo equilibrio di genere.

6. Le quote sono uno strumento ‘proporzionale’ allo scopo di superamento delle differenze e discriminazioni che si intende perseguire.

Un mezzo ‘temporaneo’ (ad esempio di dieci anni), che non umilia il genere femminile in quanto mira a conseguire -in tempi rapidi- piena parità, periodo dopo il quale verranno abbandonate.

Servono a sanare una ‘grave’ situazioni di disparità ed a generare buone pratiche e produrre valore e superare la persistente disuguaglianza riconducibile, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49 del 2003 “...*al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici e al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne un’effettiva partecipazione all’organizzazione politica del Paese...*” o poi nella sentenza n.4 del 2010, che ha affermato l’esistenza del principio fondamentale della ‘effettiva parità tra i sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale’ nello spirito dell’ art. 3, 2° comma, Cost., cui ha collegato gli artt. 51 e 117 Cost. .

SSM Corte Cassazione – ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

7. Serve una seria riforma della legge elettorale per il C.S.M., una riforma che assicuri una effettiva presenza femminile nell'Organo di Autogoverno¹ e ponga rimedio ai meccanismi di selezione che hanno penalizzato e penalizzano le donne e che nelle ultime elezioni hanno dato luogo ad un risultato 'inaccettabile' sul piano della rappresentanza, lo si è già detto, quello di una sola componente togata a fronte di una magistratura rosa per più della metà.

Nonostante l'elevata percentuale della presenza femminile, ancora oggi non si può certo sostenere che sia stata raggiunta una completa parificazione dei generi e la scelta di temporanee 'quote di risultato' è oggi ineludibile (nonostante la resistenza di molte colleghe/colleghi), la sola effettivamente funzionale al raggiungimento dell'obiettivo della 'effettiva' parità di genere.

Vi è ancora il tempo sufficiente per introdurle.

Manca un anno alla scadenza dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura.

Occorre allora introdurle con rapidità, subito, altrimenti si dovrà attendere per conseguire il riequilibrio della rappresentanza di genere nell'organo di Autogoverno sino al successivo suo rinnovo, tra quasi un quinquennio...

Un progetto di riforma elettorale C.S.M., a ben vedere, è già 'in cantiere'.

A fine **marzo 2016** ha terminato i lavori la commissione ministeriale c.d. 'Scotti' (dal nome del suo presidente) incaricata nel settembre 2015 dal ministro on. Orlando della formulazione di proposte di riforma in tema di costituzione e funzionamento del C.S.M., tra cui il sistema elettorale.

Si legge nel testo finale della relazione, in particolare nel preambolo, che il sistema adottabile è ispirato al principio della '*piena parità di genere*' e si conclude esprimendo una preferenza (tra i diversi sistemi elettorali) per un'ipotesi c.d. 'mista' strutturata in procedimento bi-fasico:

1) prima fase procedurale di tipo '*maggioritario*' per collegi territoriali, cui liberamente (anche individualmente) possono partecipare tutti magistrati che si candidino per la categoria di appartenenza ed ove ogni elettore vota per il candidato di ciascuna categoria e, inoltre, può esprimere un secondo voto ma solamente per candidato 'di genere' diverso;

¹ La disciplina per l'elezione del C.S.M. ora è disciplinata dalla L. 28.3.2002 n. 44, che si fonda su un sistema 'maggioritario', senza voto di lista, articolato su tre collegi unici nazionali a base uninominale (in totale quindi di 16 magistrati), nella specie: **a)** per n. 2 magistrati della Corte di cassazione e della Procura Generale presso la stessa Corte da eleggere; **b)** per n. 4 magistrati del pubblico ministero; **c)** per n. 10 magistrati degli uffici di merito; con possibilità di esprimere la preferenza per solo uno dei candidati togati che si presentano in ciascuno dei tre collegi unici nazionali. Le candidature possono essere presentate da liste di magistrati con un numero di sottoscrittori 'non inferiore a 25 e non superiore a 50'. E' un sistema, dunque, che penalizza le donne, affidando un potere determinante al peso delle 'correnti' consentendo di limitare i candidati ad un numero corrispondente (o di poco superiore) a quello degli eleggibili in forza di intese 'preventive' con facilità attuate dai gruppi associativi.

SSM Corte Cassazione – ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

2) seconda fase di tipo *‘proporzionale’* per collegio nazionale, con liste concorrenti, con possibilità di una sola preferenza o duplice per candidati della stessa lista (o di altra lista) ma *‘di genere’* diverso. A tale fase è ammesso un numero di candidati *‘pari al quadruplo dei magistrati da eleggere per ogni categoria’* e che *‘abbiano ottenuto il maggior numero di voti calcolato in senso decrescente sino al quadruplo’* (dunque, in concreto: 8+16+40) e nell’evenienza non sia realizzata la parità *‘di genere’* tra i candidati selezionati, è previsto vengano aggiunti altri candidati del genere *‘meno rappresentato’* e con maggior numero di voti tra i *‘non ammessi’* dopo il primo turno.

Il documento finale, per scelta del suo presidente e dei componenti della commissione Scotti, non è stato diffuso (diversamente dalla relazione finale della parallela commissione Vietti).

La relazione Scotti, nel testo finale elaborato, non prevede quote di risultato e, inoltre, il *‘secondo voto di preferenza’* per candidato *‘di genere diverso’* risulta:

- a) *‘facoltativo’* al primo turno (e con esito, per di più, incerto per le *‘cordate’* che, da sempre escludono le donne dalle aree di esercizio del potere;
- b) *‘facoltativo’* al secondo turno.²

In forza del sistema ipotizzato, paradossalmente sarà possibile l’elezione di un C.S.M. solo *‘maschile’* ove non venga espressa nel primo turno *‘una seconda preferenza’* (ipotesi questa, peraltro, non probabile) od al secondo turno, in presenza di candidature femminili, che si votino candidature solamente maschili (ipotesi questa, invece, purtroppo probabile).

Un risultato in ogni caso aleatorio, il sistema elettorale proposto dalla Commissione Scotti infatti non garantisce una vera ed efficace tutela al genere ora *‘svantaggiato’*, in contrasto con l’affermazione del preambolo del suo testo finale, quello della piena tutela della *‘parità di genere’*.

Ci è stato detto tra i partecipanti ai lavori della Commissione Scotti è prevalso il convincimento che la presenza di quote di risultato di genere al C.S.M. non fosse compatibile con l’Organo di Autogoverno.

Abbiamo voluto verificarlo.

Dapprima abbiamo interpellato costituzionalisti e diversi accademici e in questa prestigiosa sede, unitamente alla Formazione Decentrata SSM Cassazione, desideriamo ora confrontarci con gli autorevoli relatori del nostro incontro.

A.D.M.I.-Associazione Donne Magistrato Italiane ha infatti immediatamente contestato che ostino ragioni di carattere costituzionale e rilevato il sistema elettorale delineato dai lavori della Commissione Scotti garantisca concreta e piena *‘parità di genere’*, presentando al riguardo un proprio documento al ministro della Giustizia lo scorso 18.7.2016, che lo ha manifestamente apprezzato.

² E’ innegabile l’assoluta incertezza di una elezione di candidate di genere femminile in quanto è del tutto improbabile anche che vengano elette candidate *‘aggiuntive’*, che non hanno superato il primo turno dimostrando così una sostanziale loro debolezza per la *‘estraneità a gruppi organizzati’*.

SSM Corte Cassazione – ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

Non è tutto, purtroppo.

Lo scorso **7 settembre 2016**, il C.S.M. all'unanimità e senza alcuna discussione finale, ha espresso solo una mera e vaga indicazione per le quote 'di risultato' quale strumento astrattamente idoneo a garantire una rappresentanza effettivamente paritaria, indicando solo come necessaria la '*obbligatorietà*' (e non più sola facoltatività) della '*seconda preferenza di genere diverso*' per entrambe le due fasi elettorali proposte dalla relazione Scotti.

Nel corso del Plenum CSM, poi, venne ritirata la proposta dell'unica togata di previsione di una 'quota di risultato del 50%', avendo essa riscontrato generale contrarietà dei consiglieri (uomini) al recepimento e la vicinanza delle sole due componenti non togate.

L'unica donna togata al C.S.M., dunque, ha proposto l'introduzione di quote di risultato al 50%, un sistema di democrazia e importante strumento di riequilibrio, ma poi, proprio perché era l'unica magistrato-consigliera (per quanto brava e determinata), non è riuscita a portare la proposta quantomeno sino alla discussione finale preferendo ottenere comunque un piccolo risultato, quella vaga apertura prima ricordata della '*obbligatorietà della seconda preferenza di genere*', un risultato che era conseguibile solo ove avesse rinunciato a mantenere sino alla fine del dibattito la sua maggiore richiesta della 'quota di risultato del 50%'.

Un fatto questo che, al di fuori di ogni dubbio, mostra con chiarezza che per cambiare e garantire la rappresentanza di genere nelle istituzioni, nell'organo di Autogoverno, il C.S.M., ed ovunque, '*occorra la voce delle donne per cambiare le cose*', la effettiva loro presenza, forte e non meramente simbolica.

La soluzione approvata dal Plenum peraltro comunque non soddisfa, nonostante il suo valore simbolico.

L'obbligatorietà della 'seconda' preferenza non garantisce il conseguimento di alcuna quota, potendo delle 'facili intese preventive' tra gruppi associativi portare ad una convergenza o concentrazione del voto di genere 'al secondo turno' su una sola candidata o su pochissime candidate.

Non è null'altro che una misura promozionale facilmente aggirabile.

A.D.M.I. con determinazione continuerà a portare avanti la sua battaglia.

8. La strada da percorrere per una effettiva rappresentanza di genere nell'organo di Autogoverno e la necessità di pronta individuazione di strumenti di riequilibrio .

La parola come già in passato va, ancora una volta, alla politica ribadendo che, anche se non si disconoscono le ragioni poste a fondamento della resistenza di noti costituzionalisti, si tratta di una questione di democrazia.

Molti sono i disegni di legge sul punto depositati in Parlamento.

Una soluzione forse potrebbe essere quella di riprendere il contenuto della precedente delibera CSM 2.4.2014 che, oltre a disporre la 'doppia preferenza di genere' per la elezione dei magistrati, contiene la previsione di riserva di quota 'minima' di genere pari ad un $\frac{1}{3}$ (sia per la componente togata che per quella

SSM Corte Cassazione - ADMI Donne Magistrato
La Rappresentanza di genere nelle istituzioni.
Strumenti di riequilibrio

Corte Cassazione Roma 30 marzo 2017

Saluto di Carla Lendaro - presidente A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

laica) prendendo spunto dall'intervenuta legge Golfo/Mosca sulle quote nei C.d.A. e dalla legge n. 247 del 2012 sull'Ordinamento della professione forense e la composizione dei C.N.F. .

Chiediamo alla politica ed al Governo di formulare *'prima delle prossime elezioni al CSM'* delle norme di legge che assicurino all'Organo di Autogoverno un vero equilibrio 'di genere', conforme all'attualità del nostro Paese e rispettoso dei diritti di tutte e tutti i suoi cittadini, quale manifestazione di democrazia e garanzia di buon e corretto funzionamento di una istituzione di rilievo nel sistema costituzionale italiano quale il Consiglio Superiore della Magistratura.

Ringrazio per l'attenzione e nel porgervi il saluto di A.D.M.I. e mio personale, lascio ora la parola ai prestigiosi relatori, le cui relazioni che ci apprestiamo con attenzione ad ascoltare.

Carla Lendaro - presidente A.D.M.I.